Verantwortung für Personalaufwendungen – Verankerung in der Praxis und im Haushalt (Deckungskreise vs. Budgets)

Werner Breyer*

A. Einführung

Diese Studie basiert auf einer Erhebung bei 20 niedersächsischen selbstständigen Einheitsgemeinden. Diesem Kommunaltyp gehörten am 1.1.2024 insgesamt 61 Gemeinden und Städte an. Die in die Untersuchung einbezogenen Kommunen beherbergten an diesem Stichtag zwischen 23.000 und 56.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Die Erhebung ergab, dass diese Kommunen die Verantwortung für Personalaufwendungen im Haushalt unterschiedlich verorteten. Sie verfuhren nach einer der folgenden drei Varianten:

- Ein Deckungskreis, der sich über den gesamten Haushalt erstreckte, umfasste sämtliche Personalaufwendungen (§ 19 Abs. 2 KomHKVO[1]). Die Verantwortung für diesen Deckungskreis wiesen die Kommunen dem Fachdienst „Personal" zu.
- Ein pro Teilhaushalt gebildeter Deckungskreis nahm die Personalaufwendungen des jeweiligen Teilhaushalts auf (§ 19 Abs. 2 KomHKVO). Die Verantwortung für diese Deckungskreise übertrugen die Kommunen dem jeweiligen Teilhaushaltsverantwortlichen.
- Die Budgets, die in der Regel für Teilhaushalte eingerichtet waren, verfügten – neben Sachaufwendungen und Erträgen – auch über die zugehörigen Personalaufwendungen (§ 4 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 19 Abs. 1 KomHKVO). Die Verantwortung für ein Budget oblag derjenigen Organisationseinheit, die anhand dieser Mittel ihre Leistungen zu erbringen hatte (§ 4 Abs. 3 Satz 2 KomHKVO).

Die nachfolgenden Ausführungen bewerten diese Varianten. Hierfür werden zunächst im Abschnitt B. die Kriterien genannt. Sodann erfolgt im Abschnitt C. eine Beschreibung der bei den 20 Kommunen vorgefundenen Situation und der hierfür von ihnen genannten Gründe. Eine Bewertung der gewählten Variante und der Gründe schließt sich im Abschnitt D. an. Den Schlusspunkt setzt im Abschnitt E. eine nachdrückliche Empfehlung zur Verortung der Verantwortung für

* Der Verfasser ist beim Niedersächsischen Landesrechnungshof in der überörtlichen Kommunalprüfung tätig. Diese Publikation entstand im Rahmen einer Nebentätigkeit. Sie gibt folglich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

1 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung – KomHKVO) vom 18.4.2017 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 12.12.2023 (Nds. GVBl. S. 289).

Personalaufwendungen im Haushalt. Diese umfasst auch Ausführungen für eine hierfür außerhalb des Haushalts notwendige flankierende Regelung für Personalangelegenheiten, der in den Abschnitten C.III.1. und D.II. der Boden bereitet wird.

B. Beurteilungsmaßstäbe für die Verortung der Verantwortung für Personalaufwendungen im Haushalt

I. Verankerung der Verantwortung für Personalaufwendungen in der Praxis

Die Fachverantwortung für die Leistungserbringung obliegt dezentral den jeweils zuständigen Fach- und Service-Organisationseinheiten. Sie haben den quantitativen und qualitativen Ansprüchen genügende Produkte zur Verfügung zu stellen.

Durch diese Leistungserbringung entstehen – zusammen mit anderen Ressourcenverbräuchen – Personalaufwendungen in der jeweiligen Organisationseinheit. Verbunden ist hiermit für diese die Pflicht, ihren Personalbedarf sowohl im Hinblick auf die benötigten Qualifikationen als auch Vollzeitäquivalente zu erkennen und zu steuern. Hierfür sollten möglichst auch interkommunale Vergleiche zu Rate gezogen werden.

Abhängig ist der Umfang des Personalbedarfs im Wesentlichen vom Aufgabenvolumen und der Qualität der Aufgabenwahrnehmung. Zu den Steuerungsaufgaben der jeweiligen Organisationseinheit gehört somit, die Entwicklung des von ihr zu bewältigenden Aufgabenvolumens zu beobachten, einen sich verändernden Personalbedarf zu erkennen (z. B. Fallzahlentwicklung) und den Personalkörper daran anzupassen. Zudem umfasst ihre Steuerungsaufgabe, Qualitätskriterien für die Aufgabenwahrnehmung festzulegen bzw. vorzuschlagen (z. B. Produktkennzahlen im Haushalt), deren Auswirkungen auf den Personalbedarf festzustellen und die Konsequenzen daraus zu ziehen. Hinzu tritt die Pflicht, an alle Zeithorizonte anknüpfende Kostensenkungsmaßnahmen zu initiieren (z. B. Produktkritik[2], Digitalisierung).

Die einzelnen Fach- und Service-Organisationseinheiten tragen folglich sowohl infolge der ihnen auferlegten Pflicht zur Leistungserbringung, die den Personalbedarf verursacht, als auch aufgrund der ihnen obliegenden Steuerung des Personalbedarfs die Verantwortung für ihre jeweiligen Personalaufwendungen.

II. Effektiver und effizienter Haushaltsvollzug

Die Kommunen müssen die in ihre Zuständigkeit fallenden Aufgaben erbringen (§ 4 NKomVG[3]). Um dies gewährleisten zu können, haben sie die Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass diese die Aufgabenerfüllung ermöglicht und stetig sichert (§ 110 Abs. 1 NKomVG). Hierbei unterliegen die Kommunen der Pflicht, sparsam und wirtschaftlich zu handeln (§ 110 Abs. 2 NKomVG).

Ein flexibler Mitteleinsatz trägt zu dem auferlegten effektiven und effizienten Haushaltsvollzug bei:

Steht der Leistungserbringung und damit der Effektivität kommunalen Handelns an sich beispielsweise entgegen, dass es nicht gelingt, eine Stelle zu besetzen, wird der hierfür gebildete Haushaltsansatz für Personalaufwendungen nicht abgerufen. Dürfen diese Mittel für Sachaufwendungen verwendet werden, ermöglicht dies, den personellen Engpass in geeigneten Fällen durch den Einkauf von Leistungen eines externen Dienstleisters zu kompensieren. Die Kommune ist hierdurch in der Lage, ihre Aufgabe zu erfüllen.

Kann ein nicht ausgeschöpfter Ansatz für Sachaufwendungen zur Finanzierung von Personalaufwendungen genutzt werden, gestattet dies zum einen eine im Stellenplan enthaltene, aber nicht mit Finanzmitteln unterlegte Stelle zu besetzen. Hintergrund hierfür sind erforderliche, aber erfahrungsgemäß nicht besetzbare Stellen, die daher im Stellenplan ausgewiesen werden, ohne sie finanziell auszustatten. Zum anderen erlauben für Sachaufwendungen bewilligte, aber nicht benötigte Mittel, Personal befristet einzustellen, sofern keine Stelle zur Verfügung steht (§ 5 Abs. 1 Satz 1 KomHKVO). Eine Kommune kann hierdurch auf eine Finanzierungsmöglichkeit für befristet angelegte Aufgaben zugreifen.

Hält die fachlich für die Leistungserbringung verantwortliche Organisationseinheit auch die hierfür erforderlichen Haushaltsansätze für Personal- und Sachaufwendungen in ihren Händen, fördert dies die vorstehend für einen effektiven Haushaltsvollzug beschriebene flexible Mittelverwendung.

Ein effizienter Haushaltsvollzug wird erreicht, wenn eine Kommune nach dem ökonomischen Prinzip verfährt.[4] Von dessen Ausprägungen, dem Minimal-, Maximal- und Optimumprinzip, kommt in der öffentlichen Verwaltung vorrangig das Minimalprinzip zum Tragen. Dieses postuliert, dass quantitativ und qualitativ definierte Leistungen mit einem möglichst geringen Ressourceneinsatz zu erbringen sind.

Folgende strukturelle Vorgaben fördern einen effizienten Haushaltsvollzug:

- **Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung**
  Das Verhalten von Organisationseinheiten wird wesentlich durch die ihnen übertragene Verantwortung gesteuert. Obliegt ihnen „nur" die Verantwortung für ihre Leistungen, den Output, nicht aber für die hierfür beanspruchten Ressourcen, den Input, besteht für sie nur der Ansporn, ihre Produkte bestmöglich zu erbringen. Hierfür den Ressourceneinsatzes zu erhöhen, ist regelmäßig eine Option, um dies erreichen zu können. Dementsprechend fordern sie zusätzliche Mittel bei der für den Input zuständigen Organisationseinheit, dem „Ressourcenwächter", ein. Zudem hält diese Verantwortungsteilung für die leistungserbringenden Organisationseinheiten keinen Anreiz bereit, Einsparungen zu realisieren. Warum sollten sie beispielsweise als Reaktion auf einen Fallzahlrückgang oder durch selbst initiierte organisatorische Maßnahmen eine Stellenreduzierung auf den Weg bringen, wenn die Ressourcenverantwortung nicht bei ihnen, sondern beim „Ressourcenwächter" liegt?
  Eine Struktur, die die Fach- und Ressourcenverantwortung trennt, ist somit nicht darauf ausgerichtet, die leistungserbringenden Organisationseinheiten zu motivieren, nach dem ökonomischen Prinzip zu verfahren. Dem „Ressourcenwächter" kann dies nicht gelingen. Er ist allein schon aufgrund des ihm fehlenden Überblicks über die große Anzahl der von den anderen Fach- und Service-Organisationseinheiten zu erbringenden Leistungen zum Scheitern verurteilt. Zudem verfügt der „Ressourcenwächter" nicht über die Kompetenz, diese Leistungen im Hinblick auf ihre Quantität, Qualität sowie Entwicklung und damit ihren momentanen sowie zukünftigen Ressourcenverbrauch beurteilen zu können.
  Das ökonomische Prinzip trifft in allen drei Ausprägungen Aussagen zur Relation zwischen dem Output und dem hierfür eingesetzten Input. Eine bestmögliche Relation kann folglich nicht erreicht werden, wenn der Fokus einer Organisationseinheit auf dem Output und derjenige einer anderen auf dem Input liegt. Vielmehr müssen beide Komponenten zusammen in den Blick

2 Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Gereonstraße 18–32, 50670 Köln, Bericht Nr. 5/2013 „Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)", Ziff. 4.5.3, S. 42–44 sowie Bericht Nr. 2/2005 „Produkte auf dem Prüfstand – Die Verfahren zur Produktkritik".

3 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 08.02.2024 (Nds. GVBl. Nr. 9).

4 Vgl. *Rose*, *Joachim*, Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Dezember 2017, § 110 NKomVG, Ziff. 2.1.2.1.

genommen werden. Dies ist der Fall, wenn den einzelnen Organisationseinheiten neben der Fachverantwortung für die Leistungserbringung auch die Verantwortung für die hierfür von ihnen eingesetzten Ressourcen zugeordnet wird.[5]

- **Deckungsfähigkeit (§ 19 KomHKVO)**
  Die Deckungsfähigkeit ermöglicht, Mittel, die bei einem Haushaltsansatz nicht benötigt werden, auf einen anderen Haushaltsansatz zu übertragen und dort in Anspruch zu nehmen. Die zur Verfügung gestellten Mittel können hierdurch flexibel und effizient eingesetzt werden.[6] Dies erleichtert die kontinuierliche Aufgabenwahrnehmung, da über- und außerplanmäßige Aufwendungen in einem geringeren Umfang auftreten. Hieraus resultieren Entlastungen sowohl hinsichtlich der für über- und außerplanmäßige Aufwendungen zu erfüllenden rechtlichen Anforderungen als auch der damit verbundenen Verfahren (§ 117 Abs. 1 und § 58 Abs. 1 Nr. 9 NKomVG).
- **Übertragbarkeit (§ 20 Abs. 2 KomHKVO)**
  Die Übertragbarkeit ermöglicht, über Haushaltsmittel im Folgejahr ohne eine erneute Veranschlagung zu verfügen. Sie wirkt dem Bestreben entgegen, Haushaltsmittel im Veranschlagungsjahr zu verwenden, damit sie nicht verfallen („Dezemberfieber"). Gleichzeitig setzt sie durch die zugesagte zukünftige Verwendungsmöglichkeit einen Anreiz, sparsam zu wirtschaften.[7]

Die Ressourcenverantwortung für Haushaltsansätze, die zu einem Budget gehören, obliegt der für die Leistungserbringung fachlich zuständigen Organisationseinheit nicht „nur" in der Praxis (vgl. Abschnitt B.I.); sie muss ihr auch im Haushalt zuerkannt werden (§ 4 Abs. 3 Satz 2 KomHKVO). Die Fach- und die Ressourcenverantwortung befindet sich in einem derartigen Fall aufgrund dieser rechtlichen Vorgabe in einer Hand. Für Budgets greifen zudem Bestimmungen, die die Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit erleichtern (§ 19 Abs. 1 und § 20 Abs. 2 Satz 1 KomHKVO). Budgets vereinen somit alle drei vorstehend für einen effizienten Haushaltsvollzug aufgeführte Faktoren. Durch diese drei Bestandteile, von denen die zusammengeführte Fach- und Ressourcenverantwortung hervorzuheben ist, geben Budgets eine Struktur vor, die die Steuerungsfähigkeit, die Verantwortung und das ökonomische Verhalten dezentraler Organisationseinheiten stärkt.[8]

Entsprechende Regelungen zur Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung sowie zur Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung (Deckungsfähigkeit, Übertragbarkeit) können die Kommunen durch Einzelfallregelungen für Haushaltsansätze außerhalb eines Budgets sowie für Deckungskreise treffen (§ 19 Abs. 2 und § 20 Abs. 2 Satz 2 KomHKVO).

III. Steuerung mittels des Kommunalen Steuerungsmodells

Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)[9] nimmt unter Berücksichtigung mannigfaltiger Steuerungsgesichtspunkte ebenfalls die Effektivität und Effizienz des kommunalen Handelns in den Fokus. Ihm liegt das Neue Steuerungsmodell (NSM)[10] zugrunde. Dieses bereitete den Wechsel von der Kameralistik auf das doppische Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKR) vor, indem es – neben weiteren Maßnahmen – eine Lockerung der kameralen Input-Steuerung mit dem Aufbau einer Output- und möglichst auch Outcome-Steuerung verband. Dies verbessert einerseits – durch die Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs – das Potenzial einer Kommune, effizient zu arbeiten, und andererseits – durch die in den Blick genommenen zu erbringenden Leistungen – deren Effektivität. Mit Letzterem ist eine Qualifizierung des Etatrechts des Rats verbunden.[11]

Die dezentrale Gesamtverantwortung, in der die Fach- und die Ressourcenverantwortung vereinigt sind, gehört zum Kernbereich des NSM und dessen Fortentwicklung, des KSM; es handelt sich um einen ihrer Grundpfeiler.[12] Teillösungen sind nur Schritte auf dem Weg zur vollständigen Umsetzung des KSM.[13] Durch die Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung wird folglich ein Instrument in Kraft gesetzt, das notwendig ist, um zu einem funktionsfähigen KSM zu gelangen. Die durch eine Trennung der Fach- und Ressourcenverantwortung vorliegende „kleinteilige Steuerung durch ‚Ressourcenwächter' passt nicht in dieses Konzept"[14].

C. Von den Kommunen getroffene Regelungen

I. Dezentrale Verortung der Verantwortung für die Leistungserbringung

Alle 20 Kommunen verorteten die Verantwortung für die Leistungserbringung dezentral in den jeweils zuständigen Fach- und Service-Organisationseinheiten bei den Produktverantwortlichen. Diese gehörten bei 19 Kommunen der zweiten oder dritten Führungsebene an (Fachbereichs- bzw. Fachdienstleitungen).[15]

II. Dezentrale Verortung der Verantwortung für die Sachaufwendungen und die Erträge

Ein dezentrales Konzept für die Verantwortungszuordnung setzten alle 20 Kommunen – grundsätzlich – auch für die Sachaufwendungen und die Erträge um. 19 Kommunen bestimmten zudem, dass ein Teilhaushalt oder ein Produkt bzw. ein Teil hiervon jeweils eine Bewirtschaftungseinheit, ein Budget, bildet (§ 4 Abs. 3 Satz 1 KomHKVO). Sie folgten der diesbezüglich vorgegebenen dezentralen Zusammenfassung der Fach- und Ressourcenverantwortung (§ 4 Abs. 3 Satz 2 KomHKVO). Per Hausregelung unterteilten 18 Kommunen die in der Regel auf der Fachbereichsebene eingerichteten Teilhaushaltsbudgets in Fachdienstbudgets und diese in Produktbudgets.

5 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 5/2013 „Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)", Ziff. 4.4.1, S. 30/31; Bericht Nr. 2/2007 „Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung", Ziff. 5.2, S. 35; Bericht Nr. 13/1995 „Personalkostenmanagement – Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung", S. 3, Ziff. 2.3, S. 11/12, Ziff. 2.4, S. 13 und Ziff. 2.7, S. 16/17; Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell", Ziff. 3.2.2.1, S. 17–19; Bericht Nr. 12/1991 „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell", S. 3, Ziff. 2.2.3, S. 14 und Ziff. 3.1.2, S. 15; *Rose, Joachim*, Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Dezember 2022, § 113 NKomVG, Ziff. 1.1 sowie *Anders, Rudolf*, Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Dezember 2021, § 4 KomHKVO, Ziff. 4.1.

6 Vgl. *Rose, Joachim*, Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Dezember 2022, § 113 NKomVG, Ziff. 1.1.

7 Siehe Fußnote 6.

8 Siehe Fußnote 6 sowie *Anders, Rudolf*, Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Dezember 2021, § 4 KomHKVO, Ziff. 4.1.

9 KGSt, Bericht Nr. 5/2013 „Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)".

10 KGSt, Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell".

11 Siehe Fußnote 6.

12 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 5/2013 „Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)", S. 3, Ziff. 2.3, S. 13, Ziff. 3.1, S. 15 und Ziff. 4.4.1, S. 31; Bericht Nr. 2/2007 „Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung", Ziff. 2.3.2, S. 16; Bericht Nr. 4/2000 „Rahmenregeln bei dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung", S. 3 und Ziff. 1.1, S. 8; Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell", S. 3 und Ziff. 3.2.2.1, S. 17–19 sowie Bericht Nr. 12/1991 „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell", S. 3 ff.

13 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 5/2013 „Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)", Ziff. 3.1, S. 16 sowie Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell", Ziff. 4.1.1.2, S. 27.

14 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 5/2013 „Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)", Ziff. 4.4.1, S. 31.

15 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 5/2013 „Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)", Ziff. 4.4.1, S. 30/31 sowie Bericht Nr. 12/1991 „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell", Ziff. 5.3, S. 30.

III. Verortung der Verantwortung für die Personalaufwendungen

1. Dezentrale Verortung der Verantwortung für die Personalaufwendungen

Dezentral verorteten fünf Kommunen auch die Verantwortung für die Personalaufwendungen. Sie setzten dies auf zwei Wegen um:

Zwei Kommunen bildeten pro Teilhaushalt einen Deckungskreis für Personalaufwendungen und im Übrigen grundsätzlich ein Budget. Die Verantwortung für den Deckungskreis und das Budget wiesen sie der für den jeweilen Teilhaushalt verantwortlichen Person zu. Diese gehörte der zweiten oder dritten Führungsebene an. Die Verantwortung sowohl für den Deckungskreis als auch das Budget lag hierdurch in der Hand der jeweils fachlich zuständigen Fach- oder Service-Organisationseinheit.

Von internen Regelungen, die die gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen dem Deckungskreis für Personalaufwendungen und dem zugehörigen Budget des Teilhaushalts betrafen, sah eine Kommune ab. Die andere bestimmte durch einen Haushaltsvermerk, dass die gegenseitige Deckung zwischen diesen beiden Bestandteilen eines Teilhaushalts nur mit der Zustimmung des Bürgermeisters in Anspruch genommen werden darf.

Drei Kommunen bezogen die Personalaufwendungen in die jeweiligen Budgets der Fach- und Service-Organisationseinheiten ein. Diesen oblag die Verantwortung für die Budgets und mithin auch diejenige für die Personalaufwendungen (§ 4 Abs. 3 Satz 2 KomHKVO). Die Führungskräfte, die diese Organisationseinheiten leiteten, gehörten der zweiten oder dritten Führungsebene an.

Die Zuständigkeiten, die den Fach- und Service-Organisationseinheiten in Bezug auf ihr Personal zustanden, und diejenigen des Fachdienstes „Personal", grenzten die fünf Kommunen in Dienstanweisungen, die eine sich stark unterscheidende Regelungstiefe aufwiesen, voneinander ab. Deren grundlegende Weichenstellung bestand darin, die operativen Kompetenzen „Veranlassen" sowie „Entscheiden" dezentral und deren Durchführung zentral zu platzieren.

Aus dem Kreis dieser fünf Kommunen wurden folgende Gründe für die von ihnen dezentral zusammengeführte Fach- und Ressourcenverantwortung genannt:

- Durch die Vereinigung der Fachverantwortung mit der Ressourcenverantwortung wird die Produktverantwortung in eine Hand gelegt und damit eindeutig einer bestimmten Person zugewiesen. Zudem vermeidet dies, dass der Fokus einseitig auf die Verbesserung der bereitgestellten Leistungen oder die Begrenzung des Ressourcenverbrauchs gerichtet ist. Beides fördert eine effektive und effiziente Leistungserbringung.
- Der Haushaltsvollzug wird flexibilisiert und damit erleichtert, wenn die fachlich für die Leistungserbringung verantwortliche Person neben den Ansätzen für Sachaufwendungen auch auf diejenigen für Personalaufwendungen zugreifen und diese für eine gegenseitige Deckung nutzen kann. Dies fördert ebenfalls eine effektive und effiziente Leistungserbringung.

Die beiden Kommunen, die die Aufwendungen in einem Deckungskreis und einem Budget verorteten, die beide in der Hand ein und derselben Person lagen, führten für diese Aufteilung an, dass sie hierdurch ein Achtungszeichen setzen wollen. Durch die Trennung in zwei „Töpfe" steht vor einer gegenseitigen Deckung zwischen Personal- und Sachaufwendungen eine Hürde, die Aufmerksamkeit einfordert und so insbesondere im Hinblick auf personalwirtschaftliche Belange eine besondere Sorgfalt anmahnt.

Die drei Kommunen, die die Personal- und Sachaufwendungen in den Budgets zusammenführten, begründeten dies mit den Bewirtschaftungserleichterungen für Budgets. Die Automatismen der Budgetregelungen wollen sie für alle Aufwendungen in Anspruch nehmen.

2. Zentrale Verortung der Verantwortung für die Personalaufwendungen

Im Gegensatz zu diesen fünf Kommunen führten 15 Kommunen die Personalaufwendungen in einem einzigen und sich damit über den gesamten Haushalt erstreckenden Deckungskreis zusammen. Die Verantwortung für diesen Deckungskreis wiesen sie dem Fachdienst „Personal" zu.

Diese zentrale Verortung der Ressourcenverantwortung begründete ein Teil dieser Kommunen mittels eines Rückblicks auf die Situation beim Wechsel von der Kameralistik auf das NKR. Sie hatten diesen spätestens ab dem Haushaltsjahr 2012 zu vollziehen, begegneten dem aber mit Vorbehalten, Bedenken und auch einer generell ablehnenden Haltung. Ihr Bestreben war daher, kamerale Strukturen möglichst beizubehalten. Dies erlaubte ihnen insbesondere der Deckungskreis für Personalaufwendungen.

a) Gründe gegen eine dezentrale Verortung aus der Praxis

Zwei der 15 Kommunen hatten einen Systemwechsel von Budgets, die die zugehörigen Personalaufwendungen enthielten, zu einem Deckungskreis für Personalaufwendungen, der sämtliche Personalaufwendungen des Haushalts umfasst, vorgenommen. Sie legten für ihren Schritt von einer dezentralen zu einer zentralen Ressourcenverantwortung folgende Gründe dar:

Eine Gemeinde führte schlechte Erfahrungen mit der durch ein Budget zur Verfügung gestellten Option an, dass ein Haushaltsansatz, der durch eine nicht besetze Stelle zur Verfügung steht, zur Finanzierung von Sachaufwendungen genutzt werden kann. Ein derartiger Vorgang ist dem Fachdienst „Finanzen" nicht mitgeteilt worden und führte zu unzutreffenden Ansätzen im Haushalt und sodann zu einem finanziellen Engpass bei einer Stellenbesetzung.

Die Kommune verzeichnete durch diesen Vorgang zwei Rechtsverstöße. Zum einen ist der deckungsberechtigte Sachaufwandsansatz nicht zu Lasten des deckungspflichtigen Personalaufwandsansatzes erhöht worden (§ 19 Abs. 5 KomHKVO). Zum anderen „musste" die Rechnung sodann – aufgrund hierdurch nicht verfügbarer Mittel im Sachaufwandsansatz – aus dem Personalaufwandsansatz finanziert werden. Ursächlich für das von der Kommune beschriebene Problem ist also das rechtswidrige Handeln des Personals. Folglich ist angezeigt, dieses abzustellen, statt „das Kind mit dem Bade auszuschütten".

Eine Stadt beklagte, dass die Leitung einer Organisationseinheit – aufgrund der durch das Budget dezentral bei ihr verorteten Verantwortung für Personalaufwendungen – dazu ermutigt worden sei, eine Stellenausschreibung selbst in die Hand zu nehmen, statt diese vom Fachdienst „Personal" durchführen zu lassen. Wo ist hier das Problem zu verorten? Die Stadt muss ihre Verantwortung wahrnehmen, wonach sie die Zuständigkeiten klar zu regeln, Verstößen entgegenzuwirken und diese zu ahnden hat (vgl. Abschnitt D.II.). Das Personalaufwendungen umfassende Budget ist also auch hier nicht die Stellschraube, an der gedreht werden sollte.

b) Gründe gegen eine dezentrale Verortung anhand theoretischer Erwägungen

Die 15 Kommunen, die die Personalaufwendungen in einem einzigen Deckungskreis zusammenfassten, stuften eine dezentrale Ressourcenverantwortung für Personalaufwendungen – mit einer sich stark unterscheidenden Anzahl der Nennungen – aufgrund folgender Annahmen als problematisch ein:

1) Dezentral in den Händen der jeweiligen Führungskräfte befindliche Haushaltsansätze für Personal- und Sachaufwendungen bergen für diese einen personalwirtschaftlich unerwünschten Anreiz. Sie könnten danach streben, ihre Stellen mit Personal zu besetzen, deren Personalaufwand den Haushaltsansatz nicht ausschöpft, um

den nicht benötigten Betrag für Sachaufwendungen zur Verfügung zu haben.

2) Insbesondere bei einem Teil der stark fachlich orientierten Führungskräfte, wie z. B. in sozial, kulturell oder technisch geprägten Bereichen, besteht das Risiko, dass diese ihre Finanzverantwortung nicht sachgerecht wahrnehmen. Dies zöge vor allem dann negative Folgen nach sich, wenn diese Führungskräfte einen Zugriff auf die Personalaufwendungen hätten. Zum einen könnte ein Ansatz für Personalaufwendungen für Sachaufwendungen verwendet werden, wodurch in der Folge eventuell nicht genügend Mittel für Gehaltszahlungen zur Verfügung stünden. Zum anderen ermöglicht ein nicht genutzter Ansatz für Sachaufwendungen Personaleinstellungen außerhalb des Stellenplans, die nur kurzfristig finanziert sind.
3) Die mit der Vereinigung der Fach- und Ressourcenverantwortung verbundenen Erwartungen lassen sich bei kleineren Kommunen nicht realisieren.
4) Der Fachdienst „Finanzen" muss die Haushaltsansätze für Personalaufwendungen mit den hierfür dezentral verantwortlichen Organisationseinheiten abstimmen. Demgegenüber hat dies nur mit einer Organisationseinheit zu erfolgen, wenn die Verantwortung für Personalaufwendungen zentral dem Fachdienst „Personal" obliegt. Mit einer dezentralen Verantwortung geht also eine Steigerung der Anzahl der Beteiligten einher, womit eine Erhöhung des durch die Haushaltsplanung entstehenden Arbeitsaufwands verbunden ist.
5) Eine dezentrale Verantwortung für Personalaufwendungen setzt voraus, dass dort die notwendigen Kenntnisse des Arbeits- und Dienstrechts vorhanden sind. Zudem erlaubt eine Dezentralisierung den einzelnen Organisationseinheiten, für Personalangelegenheiten eine eigene Kultur zu entwickeln. Für die gesamte Kommune geltende einheitlich Standards gehen hierdurch verloren.

In die Haushaltsansätze für Personalaufwendungen sind diejenigen Beträge einzustellen, die voraussichtlich für das tatsächlich in den jeweiligen Organisationseinheiten eingesetzte Personal entstehenden (§ 10 Abs. 2 KomHKVO). Der im ersten vorstehenden Aufzählungspunkt genannte Anreiz, Personal in einer Organisationseinheit zu beschäftigen, dessen Personalaufwand unterhalb des ausschöpfbaren Haushaltsansatzes liegt, besteht folglich nicht. Werden Stellen neu besetzt, gestatten die Regelungen zum Personalauswahlverfahren nicht, die Entscheidung an diesem finanziellen Kriterium auszurichten.[16]

Den im zweiten Aufzählungspunkt enthaltenen Aussagen steht Folgendes entgegen: Sowohl die Personalentwicklung als auch die Personalauswahl haben dafür Sorge zu tragen, dass Führungskräfte den Stellenanforderungen, zu denen auch die Finanzkompetenz gehört, genügen.[17] Dies sollte bei den hier in Rede stehenden Kräften der zweiten bzw. dritten Führungsebene regelmäßig realisierbar sein. Gelingt dies nicht, liegt ein Ausnahmefall vor. Dieser stellt nicht die dezentrale Ressourcenverantwortung in Frage, deren Berechtigung sich aus dem Normalfall ergibt. Ein Ausnahmefall hat vielmehr zur Folge, dass eine individuell zugeschnittene Lösung zu erarbeiten ist. So könnte einer Führungskraft z. B. eine Stellvertretung an die Seite gestellt werden, die mit der Finanzverantwortung betraut wird.

Zu den befürchteten Personaleinstellungen außerhalb des Stellenplans, die aus Sachaufwandsansätzen nur kurzfristig finanziert sind, ist festzuhalten, dass derartige Einstellungen nur befristet erfolgen dürfen. Sie sind vom Fachdienst „Personal" durchzuführen (vgl. Abschnitte C.III.1. und D.II.), der auf die Rechtmäßigkeit der dezentral gewollten Maßnahmen zu achten hat.

Der gegenseitige Austausch von Ansätzen für Personal- und Sachaufwendungen flexibilisiert den Haushaltsvollzug und ermöglicht einer Kommune, dies im Hinblick auf eine effektive und effiziente Leistungserbringung zu nutzen (vgl. Abschnitt B.II.). Soll diese Flexibilität den Führungskräften nicht ohne eine Kontrollinstanz zur Verfügung stehen, kann dies auch ohne einen vom Fachdienst „Personal" verantworteten Deckungskreis umgesetzt werden. Hierfür kommt die Unterteilung der Teilhaushalte in jeweils ein Budget und einen Deckungskreis für Personalaufwendungen in Betracht, wobei die gegenseitige Deckung z. B. an die Zustimmung des Bürgermeisters gebunden werden kann (vgl. Abschnitt C.III.1.).

Die Skepsis, die im dritten Aufzählungspunkt zum Ausdruck kommt, untermauerte keine Kommune durch Argumente. Dementsprechend fehlen Ansatzpunkte, warum die für eine dezentrale Struktur genannten Vorteile erst ab einer nicht näher definierten Größe einer Kommune greifen bzw. durch eine geringere Einwohnerzahl außer Kraft gesetzt werden (vgl. Abschnitte B.II., B.III., C.III.1. und D.II.). Die KGSt legte dar, dass ihr Plädoyer für eine dezentrale Ressourcenverantwortung auch im Hinblick auf kleine Kommunen greift.[18] Zudem verteilten sich die wenigen in diese Studie eingeflossenen Kommunen, die die Verantwortung für Personalaufwendungen dezentral verorteten, auf die gesamte beleuchtete Einwohnerbandbreite. Explizit zu nennen sind zwei Kommunen: Die Bevölkerung einer Stadt bestand lediglich aus rd. 23.000 Personen. Sie nahm die Personalaufwendungen in die Budgets auf. Die andere Gemeinde beherbergte rd. 32.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Sie bildete einen Deckungskreis für Personalaufwendungen pro Teilhaushalt und legte diesen in die Hände der für den jeweiligen Teilhaushalt verantwortlichen Führungskraft.

Die dezentrale Verortung der Verantwortung für Personalaufwendungen hat nicht zur Folge, dass die Personalsachbearbeitung dezentral durchzuführen ist. Auch bei einer dezentralen Ressourcenverantwortung erbringt der Fachdienst „Personal", wie vorstehend bereits kurz erwähnt, diese Leistungen (vgl. Abschnitte C.III.1. und D.II.). Folglich sprechen die in den letzten beiden Aufzählungspunkten aufgeführten Aussagen der Kommunen nicht gegen eine dezentrale Ressourcenverantwortung für Personalaufwendungen.

c) Gründe für eine zentrale Verortung anhand theoretischer Erwägungen

Einige Stimmen aus dem Kreis der 15 Kommunen bewerteten den vom Fachdienst „Personal" verantworteten Deckungskreis für Personalaufwendungen aufgrund folgender Annahmen als positiv:

- Die Verantwortung für die Personalaufwendungen wird mit der fachlichen Kompetenz für Personalangelegenheiten verknüpft.
- Die Entscheidung über die Verwendung der Haushaltsansätze für Personalaufwendungen erfolgt an der zentralen personalverantwortlichen Stelle.
- Schwankungen im Personalbereich können in einem einzigen Deckungskreis besser ausgeglichen werden.
- Das Personalkostencontrolling kann vom Fachdienst „Personal" effektiver und effizienter durchgeführt werden.

Die Verantwortung für Personalaufwendungen ist in den Fach- und Service-Organisationseinheiten verortet, in denen das Personal arbeitet (vgl. Abschnitt B.I.). Sie resultiert nicht aus der Tätigkeit im Fachdienst „Personal" und der dortigen Kompetenz für Personalangelegenheiten. Im ersten Aufzählungspunkt wird folglich eine Verknüpfung zwischen Bereichen befürwortet, die über keine Schnittmenge ver-

16 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 13/1995 „Personalkostenmanagement – Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung", Ziff. 3.2.2, S. 23.

17 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 12/2017 „Schlüsselkompetenzen für kommunale Führungskräfte", Ziff. 1.2, S. 10, Ziff. 3.2.1, S. 23 und Ziff. 3.2.5, S. 25; Bericht Nr. 5/2013 „Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)", Ziff. 5.4, S. 53/54; Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell", Ziff. 4.1.4, S. 29/30 sowie Bericht Nr. 12/1991 „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell", Ziff. 5.3, S. 30.

18 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 8/1995 „Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden", S. 3 und Ziff. 4.3, S. 23–24 sowie Bericht Nr. 7/1994 „Dezentrale Personalarbeit - Der Beitrag der Personalwirtschaft zur Modernisierung der Verwaltung -", S. 3.

fügen. Die Verantwortung für Personalaufwendungen trägt der Fachdienst „Personal" nur für sein eigenes Personal.

Die Haushaltsansätze für Personalaufwendungen sind keine Größen, die isoliert betrachtet und gesteuert werden dürfen (vgl. Abschnitt B.I.). Personalaufwendungen entstehen, damit eine Kommune die ihr obliegenden Leistungen, den Output, erbringen kann. Der Fachdienst „Personal" stellt diese Leistungen – mit Ausnahme derjenigen der ihm obliegenden Personalverwaltung – nicht zur Verfügung. Zudem ist er weder in der Lage, die Leistungen der anderen Organisationseinheiten zu beobachten, noch befugt, sie zu steuern. Mithin darf der im Hinblick auf den Output anderer Organisationseinheiten „blinde" Fachdienst „Personal" nicht zu der im zweiten Aufzählungspunkt befürworteten zentralen personalverantwortlichen Stelle ernannt werden, die die Entscheidung über die Verwendung von Haushaltsansätzen trifft, die andere Organisationseinheiten für ihre Leistungserbringung benötigen.

Entsprechendes gilt für die im dritten und vierten Aufzählungspunkt aufgeführten Aussagen zum Ausgleich von Schwankungen im Personalbereich sowie zum Personalkostencontrolling.

Die in allen vier Aufzählungspunkten wiedergegebenen Aussagen der Kommunen reden einer – schon von der Kameralistik betriebenen – Inputsteuerung das Wort. Sie lassen den Blick auf den Output und den Zusammenhang zwischen dem In- und Output vermissen. Die KGSt brandmarkte dies mit den Worten „kleinteilige Steuerung durch Ressourcenwächter"[19].

D. Bewertung der von den Kommunen getroffenen Regelungen

I. Trennung der Ressourcenverantwortung von der Fachverantwortung

Die 15 Kommunen, die sämtliche Personalaufwendungen in einem einzigen zentral vom Fachdienst „Personal" verantworteten Deckungskreis vereinten (vgl. Abschnitte C.III.2. – C.III.2.c)), führten hierdurch folgende strukturelle Brüche herbei:

- **Ungleichbehandlung des Inputs**
  Sie behandelten Personalaufwendungen grundsätzlich anders als Sachaufwendungen. Für erstere trug der Fachdienst „Personal" zentral die Verantwortung. Demgegenüber war die Verantwortung für die grundsätzlich in den Budgets verorteten Sachaufwendungen in der Regel dezentral denjenigen Organisationseinheiten zugeordnet, die diese Mittel für ihre Leistungserstellung benötigten. Zudem bestand diese Ungleichbehandlung auch zwischen den Personalaufwendungen und den Erträgen.
- **Differierende Verknüpfung des In- und Outputs**
  Für den Output zeichneten die jeweiligen dezentralen Fach- und Service-Organisationseinheiten verantwortlich. Dies galt für den Input in Bezug auf den überwiegenden Teil der Sachaufwendungen. Insoweit führten diese 15 Kommunen die Fachverantwortung für den Output und die Ressourcenverantwortung für den Input zusammen. Demgegenüber wiesen sie insbesondere die Ressourcenverantwortung für Personalaufwendungen nicht den Organisationseinheiten zu, die die Fachverantwortung trugen. Hier trennten sie die Fach- und die Ressourcenverantwortung. Diese 15 Kommunen nahmen folglich sowohl eine Zusammenfassung als auch eine Trennung der Fach- und Ressourcenverantwortung vor. Sie verhielten sich unsystematisch.
- **Entkoppelung**
  Die Personalaufwendungen sind anhand des zur Verfügung zu stellenden Outputs von den leistungserbringenden Organisationseinheiten zu steuern (vgl. Abschnitt B.I.). Diese Verknüpfung konterkarierten diese 15 Kommunen, indem sie die Verantwortung für Personalaufwendungen im Haushalt abseits der Leistungserbringung beim Fachdienst „Personal" verorteten und diesem mit dem Deckungskreis für Personalaufwendungen ein Inputsteuerungsinstrument an die Hand gaben.
- **Unverantwortlichkeit**
  Diese 15 Kommunen wiesen dem Fachdienst „Personal" die Verantwortung für die Personalaufwendungen zu, obwohl er diese nicht tragen kann (vgl. Abschnitt B.I.). Aus dessen Kompetenz für grundlegende personelle Weichenstellungen und für die Personalsachbearbeitung folgt nicht diejenige für Personalaufwendungen. Letztere entstehen dezentral für die Leistungserstellung und folgen deren Entwicklung, die der Fachdienst „Personal" für die gesamte Verwaltung weder überwachen kann noch steuern darf.

Dies zog folgende Konsequenzen nach sich:

1) **Inputsteuerung**
   Zwischen der Leistungserbringung, dem Output, und den hierfür benötigten Ressourcen, dem Input, besteht ein kausaler Zusammenhang. So wird insbesondere der Personalbedarf durch das Aufgabenvolumen und die Qualität der Aufgabenwahrnehmung sowie deren jeweilige Entwicklung bestimmt. Die diesbezüglichen Informationen und Einwirkungsmöglichkeiten liegen in den Händen der jeweiligen leistungserbringenden Fach- und Service-Organisationseinheiten. Steuert der Fachdienst „Personal" den Personaleinsatz anhand der ihm originär zur Verfügung stehenden Informationen als inputorientierter Ressourcenwächter, kann dies zur Folge haben, dass der Zusammenhang zwischen dem Ressourceneinsatz und den zu erbringenden Leistungen vernachlässigt bzw. nicht berücksichtigt wird.
   Beispiele hierfür sind sogenannte „Rasenmäherbeschlüsse" über die Reduzierung von Personalaufwendungen und Regelungen, die eine befristete Nichtbesetzung von frei gewordenen Stellen vorsehen. Sie können – bei einer Inputsteuerung – getroffen werden, ohne dass diese Einsparungen beim Input einen Leistungsrückgang beim Output oder erschlossene Wirtschaftlichkeitsreserven voraussetzen.
2) **Widerstreitende Interessen**
   Der dezentralen Fachverantwortung steht bei diesen Kommunen eine zentrale Ressourcenverantwortung für Personalaufwendungen gegenüber. Dies legte den Grundstein für widerstreitende Interessen: Während der Fachdienst „Personal" seinen Fokus auf den sparsamen Umgang mit den Personalaufwendungen richtet, müssen die leistungserbringenden Fach- und Service-Organisationseinheiten gewährleisten, dass sie ihre Leistungen fachgerecht und mit der ggf. durch Leistungsziele sowie Kennzahlen vorgegebenen Quantität und Qualität erbringen.
3) **Wirtschaftlichkeitsproblem**
   Dass durch eine Vereinigung der Fach- und Ressourcenverantwortung entstehende Wirtschaftlichkeitspotenzial erschlossen sich diese Kommunen nicht (vgl. Abschnitt B.II.).[20] Die diesen Verzicht beinhaltende Struktur der Kommunen erhöht ihr Risiko, gegen die Verpflichtung zu verstoßen, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 110 Abs. 2 NKomVG).
   Erkennt eine nur fachlich verantwortliche Fach- oder Service-Organisationseinheit beispielsweise eine Möglichkeit, ihre Personalaufwendungen zu senken, ergibt sich aus der Zuordnung der Verantwortung für Personalaufwendungen für sie kein Anreiz, diese Einsparung umzusetzen. Reduziert sie dennoch ihre Personalaufwendungen, käme diese Ersparnis nicht ihr, sondern dem

19 Siehe Fußnote 14.

20 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 12/1991 „Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell", Ziff. 2.1, S. 12, Ziff. 2.2.1, S. 13 und Ziff. 2.2.3, S. 14.

für den Deckungskreis verantwortlichen Fachdienst „Personal“ zugute, der hierüber verfügen könnte.

4) **KSM**
Das KSM ist unter anderem erst dann funktionsfähig, wenn die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt sind (vgl. Abschnitt B.III.). Durch deren Trennung wirkten diese Kommunen dem entgegen. Sie konnten das KSM allenfalls bruchstückhaft und nicht als ein ineinandergreifendes Steuerungssystem nutzen. Diese Kommunen beraubten sich hierdurch der mit dem KSM verbundenen Vorteile.

5) **Budgets**
Budgets bildete eine Kommune nicht, während die übrigen 14 aus ihren Budgets die Personalaufwendungen ausklammerten. Diese 15 Kommunen legten die strukturellen Grundlagen, um die mit Budgets verbundenen positiven Effekte anhand der Automatismen der Budgetregelungen heben zu können, somit nicht oder nur teilweise (vgl. Abschnitt B.II.).

II. Vereinigung der Ressourcenverantwortung mit der Fachverantwortung

Die beiden Kommunen, die

- sich auf Teilhaushalte beschränkende Deckungskreise für Personalaufwendungen einrichteten,
- diese in die Hände des jeweiligen Teilhaushaltsverantwortlichen legten und
- dies durch eine Dienstanweisung flankierten, die die sowohl dezentral als auch zentral verorteten Zuständigkeiten für Personalangelegenheiten regelte (vgl. Abschnitt C.III.1.),

erreichten hierdurch Folgendes:

1) **Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung**
Sie führten die Fachverantwortung für die Leistungserbringung, die dezentral platziert ist, mit der Ressourcenverantwortung für die Personalaufwendungen zusammen, indem sie für Letztere sowohl im Haushalt als auch in Bezug auf Personalangelegenheiten dezentrale Zuständigkeiten etablierten. Dies erfolgte zum einen durch die im Haushalt den jeweiligen Teilhaushaltsverantwortlichen zugewiesene Verantwortung für Personalaufwendungen und zum anderen durch die für Personalangelegenheiten grundsätzlich in den Fach- und Serviceorganisationseinheiten verorteten operativen Kompetenzen „Veranlassen“ und „Entscheiden“.[21] Hinzu traten operative Personalzuständigkeiten, die den dezentralen Organisationseinheiten gemeinhin auch im Hinblick auf die Kompetenz „Durchführen“ zustehen. Durch die dezentrale Vereinigung der Fach- und Ressourcenverantwortung bestanden die vorstehend im Abschnitt D.I. unter 1) bis 4) genannten Nachteile bei diesen Kommunen nicht; sie verfügten stattdessen über diesbezügliche Vorteile.

2) **Qualität, Synergien und einheitliche Standards in Personalangelegenheiten**
Dem Fachdienst „Personal“ übertrugen diese beiden Kommunen grundsätzlich die operative Kompetenz „Durchführen“[22] der dezentral veranlassten oder entschiedenen Personalangelegenheiten. Diese zentrale Aufgabendurchführung fördert eine kompetente Personalsachbearbeitung und ermöglicht, Synergien zu heben. Zudem statteten sie den Fachdienst „Personal“ mit den Zuständigkeiten für allgemeine Personalangelegenheiten sowie „strategische“ Weichenstellungen aus.[23] Dies fördert einheitliche Standards. Eine auf diese Aufgaben beschränkte zentrale Struktur harmoniert mit einer dezentral zusammengeführten Fach- und Ressourcenverantwortung.
En passant wirkten diese beiden Kommunen unklaren Zuständigkeiten und damit sowohl einer parallelen als auch einer lückenhaften Aufgabenwahrnehmung entgegen. Dieses Ziel verfolgten sie durch im unterschiedlichen Umfang ausbaufähige Dienstanweisungen, die die vorstehend unter 1) und 2) umrissenen Zuständigkeiten für Personalangelegenheiten en détail entweder den dezentralen Fach- und Serviceorganisationseinheiten oder zentral dem Fachdienst „Personal“ zuwiesen.[24]

3) **Budgets**
Die von diesen beiden Kommunen gebildeten Budgets umfassten keine Personalaufwendungen. Diesbezüglich nutzten diese Kommunen folglich nicht die mit Budgets verbundenen Vorteile (vgl. Abschnitt B.II.). Sie legten die Verantwortung für ein Budget und den zugehörigen Deckungskreis für Personalaufwendungen aber in eine Hand. Hierdurch führten sie die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammen und erleichterten die gegenseitige Deckung.

Die drei Kommunen, die die Personalaufwendungen in die Budgets einbezogen und die Zuständigkeiten für Personalangelegenheiten in einer Dienstanweisung regelten (vgl. Abschnitt C.III.1.), verwirklichten die vorstehend unter 1) und 2) aufgeführten positiven Effekte. Zudem schöpften sie die weiteren mit Budgets verbundenen strukturellen Vorteile aus (vgl. Abschnitt B.II.).

E. Resümee

In dieser Stichprobe, die knapp ein Drittel der niedersächsischen selbstständigen Einheitsgemeinden umfasst, führten nur fünf von 20 Kommunen und mithin nur 25 % die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammen. Dies unterschreitet den von der KGSt für dieses Steuerungsinstrument genannten Wert von 59 % deutlich, den die KGSt einer breit angelegten Studie der Hans-Böckler-Stiftung entnahm.[25]

Durch die Trennung der Fach- und Ressourcenverantwortung herrschte bei 15 der 20 Kommunen eine „organisierte Unverantwortlichkeit“: Sie wiesen dem Fachdienst „Personal“ im Haushalt die Verantwortung für sämtliche Personalaufwendungen zu, obwohl er diese Verantwortung in der Praxis tatsächlich nicht tragen kann. Den leistungserbringenden Fach- und Service-Organisationseinheiten ordneten diese Kommunen die Verantwortung für ihre jeweiligen Personalaufwendungen im Haushalt nicht zu, obwohl diese Organisationseinheiten die Verantwortung in der Praxis tatsächlich tragen.

Hierdurch handelten diese 15 Kommunen nicht „nur“ unlogisch. Sie implementierten sich auch ein veritables Steuerungsproblem. Dieses steht zum einen den Effektivitäts- und Effizienzpotenzialen im Weg, die durch die Vereinigung der Fach- und Ressourcenverantwortung erschließbar wären. Zum anderen verbauten sich diese Kommu-

21 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 13/1995 „Personalkostenmanagement – Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung“, Ziff. 2.7, S. 17, Ziff. 6.2, S. 57/58 und Ziff. 6.3, S. 58/59; Bericht Nr. 8/1995 „Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden“, Ziff. 4.3, S. 23/24 sowie Bericht Nr. 7/1994 „Dezentrale Personalarbeit - Der Beitrag der Personalwirtschaft zur Modernisierung der Verwaltung -“, Ziff. 2.1, S. 9.

22 Vgl. KGSt, Bericht 5/2013 „Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)“, Ziff. 4.4.4, S. 34; Bericht Nr. 13/1995 „Personalkostenmanagement – Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung“, Ziff. 6.3, S. 59 und Ziff. 6.4, S. 61/62; Bericht Nr. 8/1995 „Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden“, Ziff. 4.3, S. 24, Ziff. 7.1, S. 34 und Ziff. 7.2, S. 34; Bericht Nr. 7/1994 „Dezentrale Personalarbeit - Der Beitrag der Personalwirtschaft zur Modernisierung der Verwaltung -“, Ziff. 3.2, S. 17/18 ff. sowie Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell“, Ziff. 4.2.3.1, S. 34.

23 Vgl. KGSt, Bericht 5/2013 „Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)“, Ziff. 4.4.4, S. 34; Bericht Nr. 13/1995 „Personalkostenmanagement – Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung“, Ziff. 6.4, S. 61/62; Bericht Nr. 8/1995 „Das Neue Steuerungsmodell in kleineren und mittleren Gemeinden“, Ziff. 7.1, S. 33/34; Bericht Nr. 7/1994 „Dezentrale Personalarbeit - Der Beitrag der Personalwirtschaft zur Modernisierung der Verwaltung -“, Ziff. 3.2, S. 17/18 ff. sowie Bericht Nr. 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell“, Ziff. 4.2.3.1, S. 32–34.

24 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 4/2000 „Rahmenregeln bei dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung“, Ziff. 1.3, S. 12, Ziff. 4, S. 26–28 und Anlage 4: Rahmenregeln im Bereich Personal.

25 Vgl. KGSt, Bericht Nr. 2/2007 „Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung“, Ziff. 3.1, S. 24 und Ziff. 5.2.1, S. 36.

nen hierdurch ihren – angesichts der zu überwindenden kameralen Denkstrukturen und Vorgehensweisen – sowohl steilen als auch steinigen und langen Entwicklungspfad zum KSM und dessen weiteren Vorteilen.

Demgegenüber stimmte bei fünf der 20 Kommunen die im Haushalt zugewiesene Verantwortung für Personalaufwendungen mit der in der Praxis bestehenden überein. Diese Kommunen wiesen die Ressourcenverantwortung den Fach- und Service-Organisationseinheiten zu, die mittels dieses Inputs ihre Leistungen erbringen. In personeller Hinsicht führten sie die Fach- und Ressourcenverantwortung auf der jeweiligen Leitungsebene dieser Organisationseinheiten zusammen (Produktverantwortliche).

Diese Kommunen schufen durch die dezentral vereinigte Fach- und Ressourcenverantwortung die strukturelle Grundlage, die für einen effektiven und effizienten Haushaltsvollzug konstitutiv ist.

Im Haushalt setzten diese Kommunen dies um, indem sie einen – dezentral verantworteten – Deckungskreis für Personalaufwendungen pro Teilhaushalt bildeten oder die Personalaufwendungen in die – dezentral verantworteten – Budgets aufnahmen. Letzteres ist mit weiteren Vorteilen durch die mit Budgets einhergehenden Automatismen zur Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit verbunden.

Mit der dezentral vereinigte Fach- und Ressourcenverantwortung erfolgt im Haushalt ein bedeutender Schritt, um eine Kongruenz zwischen der zugewiesenen und der in der Praxis tatsächlich bestehenden Verantwortung für Personalaufwendungen herbeizuführen. Das Ziel ist damit jedoch noch nicht erreicht. Eine Übereinstimmung besteht erst dann, wenn den dezentralen Fach- und Serviceorganisationseinheiten die zur Wahrnehmung dieser Finanzverantwortung notwendigen operativen Kompetenzen für Personalangelegenheiten übertragen werden. Dabei geht es grundsätzlich um das „Veranlassen" und „Entscheiden", nicht aber um die Durchführung. Letzteres obliegt grundsätzlich dem Fachdienst „Personal". Diese insoweit zentrale Struktur und die damit einhergehende Spezialisierung fördern das Know-how. Zu erwarten sind hierdurch positive Effekte sowohl im Hinblick auf die Qualität der Arbeit als auch deren Effizienz.

Last not least ist von Bedeutung, dass die Kommunen, die die Fach- und Ressourcenverantwortung dezentral – sowohl im Haushalt als auch mittels einer Zuständigkeitsregelung für Personalangelegenheiten – vereinigen, einen Grundpfeiler des KSM errichten. Setzen sie auch dessen weitere Bestandteile[26] vollständig um, schaffen sie die Strukturen für ein ineinandergreifendes und zusammenwirkendes System, das eine vom Rat und der Verwaltungsführung gesteuerte effektive und effiziente Leistungserbringung ermöglicht. Das diesen Strukturen innewohnende Potenzial entfaltet seine Wirkung, wenn das KSM – ausgehend von den verantwortlichen Führungskräften – sowohl in die Politik als auch die Verwaltung getragen und gelebt wird.

26 Siehe Fußnoten 9 und 10.